新世纪研究生教学用书
会计系列

含 MPAcc
及MBA、EMBA财会方向

内部控制理论与实务

Internal Control Theory and Practice

李端生 编著

东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

新世纪研究生教学用书
会计系列

含 MPAcc
及MBA、EMBA财会方向

内部控制理论与实务

Internal Control Theory and Practice

李端生 编著

东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大 连

图书在版编目（CIP）数据

内部控制理论与实务 / 李端生编著. —大连 ：东北财经大学出版社，2017.1

（新世纪研究生教学用书 · 会计系列）

ISBN 978-7-5654-2586-8

Ⅰ. 内… Ⅱ. 李… Ⅲ. 企业内部管理-研究生-教材 Ⅳ. F272.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第300435号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

网 址：http：//www.dufep.cn

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连东泰彩印技术开发有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：323千字 印张：15.75 插页：1

2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

责任编辑：李 栋 王 玲 责任校对：韩敬非 王 玲

封面设计：张智波 版式设计：钟福建

定价：32.00元

教学支持 售后服务 联系电话：（0411）84710309

如有印装质量问题，请联系营销部：（0411）84710711

前　言

2008年6月，财政部、审计署、证监会、银监会、保监会联合颁布的《企业内部控制基本规范》以及2010年4月出台的《企业内部控制应用指引》《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，确立了我国企业内部控制体系的基本架构，为企业建立和实施内部控制提供了科学权威的操作指南。以此为导引，我国企业的内部控制建设工作近年来取得了长足发展，理论研究不断深入，内控意识持续加强，制度体系日趋完善，控制效果逐渐显现。但客观地讲，许多经济组织的内部控制水平还不能完全适应现代企业制度和市场经济发展的要求，内部控制的目标还不能真正实现。为了进一步帮助会计学专业本科生及研究生、会计工作者以及企业经营管理人员理解和掌握内部控制的理论和实务，笔者集多年的理论研究、教学实践和企业内部控制设计之经验，编著了《内部控制理论与实务》。

内部控制是适应企业规模化和资本大众化的背景，为解决两权分离所带来的利益冲突和信息不对称矛盾，规范代理人行为，保护财产安全，防范弊端错误，贯彻经营方针，规避各种风险，提高管理效率而产生的。因此，本书首先从内部控制的产生背景与发展历程分析入手，阐述了内部控制的目标、手段、原则等基本理论，评价了我国企业的内部控制现状，分析了强化企业内部控制的现实意义。在此基础上，以全面风险控制为着眼点和落脚点，根据“控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督”等五大要素之间的逻辑关系，系统阐述了相关的理论和实务，诠释了内部控制体系中控制环境的基础功能、风险评估的导向功能、控制活动的核心功能、信息与沟通的纽带功能和内部监督的保障功能。最后，就内部控制的评价意义、评价要求、评价内容、评价程序和评价方法进行了总结和归纳。本书在编著过程中，一是充分展示内部控制理论的最新研究成果，二是完整体现内部控制五大要素之间的相互关系，三是力求实现内部控制基本理论与实务工作的紧密结合。因此，本书不仅对企业的内部控制建设和实施工作具有指导价值，更重要的是，可以作为会计学专业研究生和本科生的内部控制课程教材。

内部控制制度建设是一项复杂的系统工程，必须根据企业的组织形式、治理结构、经营规模和管理需求不断地调整和充实。因此，尽管本书在编著过程中力求从我国企业的实际出发进行理论研究和实务探讨，编著者付出了辛勤劳动，但所持观

点和内容安排仍可能存在疏漏和瑕疵，恳请读者批评指正。

在此，作者对本书编著过程中提供帮助的所有同事和其他学者表示衷心的感谢！

李端生

2016年10月30日

目　录

第 1 章

内部控制基本理论

【学习目标】

通过本章学习，了解内部控制理论的产生背景和发展历程；明确内部控制对保护财产物资安全、保证会计信息质量、保障法规制度执行、防范经营管理风险和促进经营目标实现的作用；熟悉内部控制的设计原则，包括合规性、全面性、制衡性、实用性、协调性、重要性和成本效益原则；掌握内部控制的主要手段，包括组织结构控制、授权批准控制、岗位轮换控制、全面预算控制、会计系统控制、标准化流程控制、内部报告控制、内部审计控制、档案专管控制、永续盘存控制和员工素质控制。

● 1.1 内部控制理论的产生与发展

1.1.1 内部控制理论的产生背景

20世纪初，伴随企业的规模化和资本的大众化，有限责任公司和股份有限公司成为企业的主要组织形式，企业的财产所有权和经营管理权趋向完全分离，委托人与代理人之间的契约关系正式形成。委托代理关系的确立，既使企业的权责关系趋于明确、经营行为日益规范、管理效率不断提高，也引发两个方面的问题：一是经济利益的不一致性。委托人和代理人都是独立的“理性经济人”，都会最大限度地追求自身经济利益，但委托人注重资本收益最大化，代理人则更强调个人效用最大化。二是经济信息的不对称性。代理人在订立契约时或在订立契约后开展工作时能够掌握企业经营活动的所有信息，而委托人往往因为渠道不畅或代价太大而不能掌握或不完全掌握这些信息。这两个问题的存在，客观上为代理人的“道德风险”与“逆向选择”提供了可能。

在这种情况下，为了解决两权分离带来的利益冲突和信息不对称矛盾，最大限度地防范代理人的“道德风险”与“逆向选择”行为，客观反映代理人的受托责任履行情况，必须建立一套组织、制约、检查和考核企业生产经营活动和财务收支行

为的制度。并且要求：制度的内容不能只针对钱物收支业务，而应当涵盖企业的全部经济业务；制度的约束范围不能只针对财物管理部门，而必须包括企业所有的管理部门；制度的执行不能只要求具体工作人员，而必须包括企业法人在内的所有员工；制度的制定目的也不能只局限于防范弊端错误和保护财产，而必须有助于企业经营方针的贯彻和经营效率的提高。基于此，20世纪40年代以来，美国的一些企业开始将早期主要运用于钱物收付的内部牵制办法扩展到企业经营管理的各个层面，会计界也从理论角度开始探索内部牵制的思想和方法，并应用这些思想和方法尝试建立组织、制约、检查和考核企业经营管理全过程的制度，即内部控制制度。

可见，内部控制理论是适应企业的规模化和资本的大众化背景，以内部牵制思想为基础，为解决两权分离所带来的利益冲突和信息不对称矛盾，规范代理人行为，保护企业财产安全，防范各种弊端错误，贯彻经营管理方针，提高经营管理效率而产生的。

1.1.2 内部控制理论的发展历程

关于内部控制理论的发展历程，会计理论界比较一致的看法是经历了四个阶段，即内部牵制制度阶段、内部控制制度阶段、内部控制结构阶段和内部控制整体框架阶段。

（一）内部牵制制度阶段

20世纪40年代以前，内部控制理论基本停留在内部牵制制度阶段。追根溯源，内部牵制思想最早产生于“四大文明古国”之一的埃及的国库管理。在当时较为简单的钱物收支活动中，为了避免钱物收支发生技术性错误和防止经手人员的不当行为，国库管理采取了钱物分管、账物分离、双人保管金库、定期稽查核对等办法。13—15世纪，以意大利为中心的欧洲国家的工业、商业和金融业得到了快速发展，资本开始在不同企业、不同地区以至不同国家之间流动。与此同时，会计的记账方法也发生了革命性变化，以“借”“贷”作为记账符号的复式记账方法取代了单式记账方法，标志着古代会计开始走向近代会计。[①] 以此为契机，内部牵制的思想逐渐趋于成熟，内部牵制的方法不断走向完善。这一时期的内部牵制制度强调的核心问题是“权力分置”。具体要求是在一个经济组织内部，所有经济业务的处理都必须由两个或两个以上的部门或人员完成，不允许一个部门或一个人总揽或掌控经济业务处理的全部权力。目的是让参与经济业务管理的有关部门和人员之间形成相互制约、相互监督的格局，防范弊端错误的发生，保护财产物资的安全。

19世纪产业革命完成后，以财产所有权和经营管理权分离为特点的股份公司开始出现，促使以“自由职业”身份为特征的注册会计师（特许会计师）产生，并于1854年在英国成立了第一个会计师协会——爱丁堡会计师协会。至此，在经济活动和会计监督方面开始有了“公证人”。这一会计发展史上的里程碑事件，对内部牵制提出了更加严格、更加具体的要求。除强调上述“权力分置”外，对授权批

① 李端生.会计理论研究［M］. 北京：中国财政经济出版社，2007.

准、岗位轮换、会计记录、稽查核对、费用预算、内部报告、内部审计等也做出了比较明确的规定。这些规定有力地推动了内部牵制制度的发展，使之进一步完善，为内部控制理论的正式形成奠定了坚实的基础。

（二）内部控制制度阶段

从20世纪40年代开始，内部控制理论的发展进入内部控制制度阶段。有关资料表明，最早使用“内部控制”概念并对其做出明确定义的是美国注册会计师协会（AICPA）1936年发表的《独立公共会计师对会计报表的审查》。该报告将内部控制定义为：“内部稽核与控制制度是指为了保护公司现金和其他资产的安全，检查账簿记录的准确性而在公司采用的各种手段和方法。”可以看出，这一定义中内部控制的主要目的仍然是查错防弊，保护财产安全，注重的内容仍然是职责分工和业务流程及其记录上的交叉检查。因此，与内部牵制相比，其理论上尚未有明显的突破。

1949年，美国注册会计师协会准则委员会在《内部控制：协调组织的各种要素及其对管理者和独立公共会计师的重要性》的报告中，将内部控制界定为“一个企业为保护资产完整、保证会计数据的正确和可靠、提高经营效率、贯彻管理部门的既定政策所制定的政策、程序、方法和措施”。从外延上看，这一定义将内部控制从会计层面扩展到了企业经营管理的各个方面。因为“提高经营效率和贯彻管理部门的既定政策”必须借助企业所有部门的力量，依靠它们的共同努力。可以说，这一权威性解释使内部控制理论有了质的提升。

1958年，美国注册会计师协会发布了《第29号审计程序公报——独立审计人员评价内部控制的范围》，正式将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。由于对内部控制的目标、内涵有不同的理解，在审计工作中往往会存在争议，因此美国注册会计师协会所属审计准则委员会于1972年发布的《审计准则文告第1号》又具体解释了内部控制的含义。其指出：“管理控制包括（但不限于）组织规划以及与管理当局进行经济业务授权的决策过程有关的程序和记录。这种授权是与完成该组织目标的职责直接有关的一种管理职能，也是建立经济业务的会计控制的起点。会计控制包括组织规划以及与保护财产安全和财务报表可靠性有关的程序和记录，因此它在设计上应能合理保证：一是按管理当局的一般或特定的授权进行活动；二是编制财务报表必须遵循公认的会计原则，或适用于这些报表的其他标准，做好履行保护资产会计责任的记录；三是只有经营管理当局授权才能接近资产；四是账面载明的资产要和实存资产在合理的间隔期间进行核对，对发生的任何差异采取适当的措施。”上述解释对内部控制的内涵和外延都有了非常明确的规定，有力地推动了内部控制理论的发展和完善。

此后，美国审计程序委员会对内部控制的定义又进行了多次修改。1973年发布的《美国审计程序公告第55号》提出：内部控制制度包括内部会计控制制度和内部管理控制制度两类。内部会计控制制度包括组织机构的设计以及与财产保护和财务会计记录可靠性有直接关系的各种措施；内部管理控制制度则不局限于组织机

构的设计，还包括管理部门对事项核准的决策步骤上的程序与记录。

1973年“水门事件”曝光后，有关机构的调查结果显示，许多跨国大公司参与了非法的国内政治献金活动和向国外政府官员进行可疑或非法支付的活动。这一调查结果促使美国政府立法和监管机构开始关注内部控制问题，最终导致1977年美国国会制定并颁布了《反国外行贿法案》。该法案规定每个企业都必须建立内部控制制度，因为良好的内部控制可以有效地制止非法支付行为。

至此，内部控制的理论探讨和制度建设已经不再局限于会计界和企业界，而成为包括政府在内的社会各界共同关注的课题。

1985年，由美国注册会计师协会、会计学会、财务主管协会、内部审计师协会、管理会计师协会等联合组建了反虚假财务报告委员会。该委员会确立的宗旨是探讨企业财务报告舞弊的产生原因，并寻求解决的措施。在该委员会的建议下，成立了美国反虚假财务报告全国委员会下属的发起人委员会（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，COSO委员会），专门研究经济组织的内部控制问题。COSO委员会的成立，使内部控制理论和实务的研究掀起新的高潮。

（三）内部控制结构阶段

20世纪80年代以来，内部控制理论的发展进入内部控制结构阶段。1988年4月，美国注册会计师协会发布的《审计准则文告第55号——财务报表审计中内部控制结构的考虑》中规定，从1990年1月起，由55号文告取代1972年发布的《审计准则文告第1号》。该文告首次以内部控制结构取代了内部控制制度，认为内部控制是为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序。文告指出，内部控制结构应当包括三个方面的内容：一是控制环境，将企业的组织结构、管理者的影响以及影响企业经营活动的各种外部关系纳入内部控制体系；二是会计制度，要明确规定各项经济业务的确认、分析、归类、登记和报告的方法；三是控制程序，提出应当明确业务的审批权，职责分工以及关于财产、凭证、账簿的保护措施等内容。由于该主张更具有理论上的完整性和实践中的可操作性，因此很快获得西方会计理论界的认同。

（四）《内部控制——整合框架》阶段

1992年9月，COSO委员会针对公司行政总裁、其他高级执行官、董事、立法部门和监管部门的内部控制进行了高度概括，提出了《内部控制——整合框架》（*Internal Control—Integrated Framework*）。该框架指出，内部控制是受企业董事会、管理层和其他人员影响，为经营的效率和效果（基本经济目标，包括绩效、利润目标和资源、安全）、财务报告的可靠性（与对外公布的财务报表编制相关的，包括中期报告、合并财务报表中选取的数据的可靠性）、相关法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。该框架首次以“内部控制总体框架”取代了内部控制结构，认为内部控制整体框架主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督等五项要素构成。

1994年，COSO委员会对《内部控制——整合框架》做了进一步的修改和完善，认为内部控制是董事会、经理阶层和其他员工实施的，为运营的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。COSO委员会对《内部控制——整合框架》的构成要素进行了更加具体的描述，指出：

控制环境（Control Environment）主要包括：企业管理层的经营理念和风格；员工的价值趋向、道德素质和胜任能力；管理层分配权力和责任、组织和开发员工的方式；股东大会和董事会对企业的关注或干预程度等。控制环境是内部控制其他构成要素的基础，设定了一个经济组织内部控制的基本架构。

风险评估（Risk Assessment）主要用来辨认和分析与控制目标相关的风险，以便确定管理和控制风险的对策。因为任何一个经济组织不仅会面临来自外部和内部的各种风险，而且这些风险会随着宏观经济形势、行业监管政策和企业经营条件的变化而不断发生变化，所以必须建立识别、分析和应对这些风险及其变化情况的评估机制。

控制活动（Control Activities）是指经济组织制定的有助于贯彻落实管理层指令，防范各种风险，实现经营目标的政策、程序和方法。其主要包括：岗位设置、权力划分、责任界定、授权审批、考核验证、工作过程监控、工作业绩评价等。控制活动贯穿于经济组织的每一层面、每个环节和每项业务，涉及经济组织的每一位员工，在内部控制的各种构成要素中居于核心地位。

信息与沟通（Information and Communiction）是指以一定的形式，在一定的时间范围内为员工履行职责、进行管理和控制作业过程而辨认、获取信息以及交换和传递信息。从信息的辨认和获取路径看，既包括经济组织内部的信息，也包括经济组织外部的但与组织的经营行为相关的信息；既包括财务信息，也包括非财务信息。从信息的交换和传递方式看，既包括经济组织的上情下达，也包括经济组织的下情上报以及经济组织各职能部门及相关人员之间的平行传递，还包括经济组织与股东、债权人、监管部门、中介机构、供应商、客户等外部利益相关者的有效沟通。因此，这里所说的信息与沟通是广义的，在内部控制的各种构成要素中具有链接作用。

监控（Monitoring）是指检查和评价内部控制运作质量的过程，对内部控制执行过程的规范性和运行结果的有效性起着保障作用。监控的方式一般有持续监控、个别评价以及二者结合等三种。持续监控主要是日常的管理活动和员工在职责履行过程中的其他监控行为，具有普遍性、连续性和大众化等特点；个别评价主要针对风险评估、重大事件和内部控制的缺陷，具有特殊性、专门性和专业化等特点。在实际工作中，更多采用的监控方式是持续监控与个别评价的结合。

1.1.3　内部控制理论的研究动态

20世纪末21世纪初，安然、世通、默克制药、施乐等世界知名公司连续发生财务丑闻，不仅使投资者蒙受了巨大的经济损失，同时暴露出企业内部控制实践中存在严重问题。由此引发了会计理论界和实务界对内部控制框架的重新审视。许多

人认为，内部控制整体框架存在明显局限，突出的问题是强调风险不够，无法实现内部控制与企业风险管理的有机结合。为此，2001年，COSO委托美国著名的会计师事务所——普华永道研究和开发更为简便易行的评价和改进企业风险管理的框架，旨在改善公司的治理结构和提高风险管理能力。2002年，美国国会通过了《萨班斯-奥克斯利法案》（*Sarbanes-Oxley Act of 2002*），其中第404条要求上市公司管理层必须评估和报告公司最近年度的财务报告内部控制的有效性，并要求注册会计师对上市公司内部控制的效果进行审计。按照《萨班斯-奥克斯利法案》的相关要求，COSO于2004年10月发布了《企业风险管理——整合框架》的报告，认为："企业风险管理是一个过程。这个过程受董事会、管理层和其他人员的影响。这个过程从企业战略制定一直贯穿到企业的各项活动，用于识别那些可能影响企业的潜在事件及管理风险，使之在企业的风险容量之内，从而合理确保企业取得既定的目标。"不难看出，该框架进一步拓展了内部控制的外延，加大了关注企业风险管理的力度，将企业风险管理的广义内容纳入内部控制的理论体系。至此，风险管理成为会计界在研究和设计内部控制体系时关注的焦点问题，并作为企业战略管理的核心问题登上了公司治理的舞台。

（一）风险管理框架的构成要素

风险管理框架对1994年COSO报告《内部控制——整合框架》中提出的控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个要素进行了拓展，将其进一步演变为内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通、监控等八个要素。各要素的具体要求是：

内部环境包括风险管理理念和风险容量、诚信和道德价值观以及它们所处的经营环境。它为企业人员如何认识和对待风险设定了基础。

目标设定要求管理当局采取适当的程序确立目标，使之既符合企业的风险容量，又能保证企业经营战略目标的实现，并有助于管理当局正确识别影响目标实现的潜在事项。

事项识别要求清楚划分影响企业目标实现的内部事项和外部事项，明确企业面临的风险和机会，并将机会反馈到管理当局的战略或目标制定过程中。

风险评估要求评价和分析风险存在的可能性及其产生的影响，并以此为依据确定风险管理的对策。

风险应对要求管理当局在不同的风险对策（包括回避、接受、降低、分担风险）中做出选择，从而采取一系列与企业风险容忍度和风险偏好相一致的行动，将可能发生的风险控制在企业风险容量以内，力求以最低的风险成本和最少的风险损失完成既定目标。

控制活动要求制定相应的政策和程序，以确保风险应对措施的顺利实行并取得实效。控制活动包括两个要素：一是确定应从事何种活动的政策；二是规划执行政策的程序。

信息与沟通要求所有员工按照特定的格式和时间框架正确识别、及时捕捉并有

效沟通其履行职责的相关信息，了解自己在内部控制体系中的作用，明确个人的活动与相关部门以及其他人员的关系。有效的沟通包括向下、向上以及平行交互沟通。

监控要求对企业风险管理的整个过程和结果进行全面监督和控制，及时处理问题，堵塞漏洞，必要时对原有的规定进行修正。监控可以通过持续性的管理活动、单独评价或二者的结合来实现。

必须明确，风险管理要素不是一个严格的序列过程，每一个构成要素不仅仅影响下一个构成要素，或者说每一个构成要素不仅仅受上一个构成要素的影响和制约，而是一个多方向的、交互式的影响过程。在这个过程中，几乎每一个构成要素都能够，也确实会影响其他的构成要素。

（二）风险管理的历史沿革

所谓风险管理，就是采取一定的措施对面临的风险进行检测和评估，使风险降低到可以接受的程度，或者说将其控制在可以容忍的程度。从历史上看，人类自有生产经营活动以来，就对风险问题有了一定的认识，就力求通过自身的努力识别、衡量和控制风险，减少风险造成的损失，提高组织或个人的经济效果。但作为企业管理的重要组成部分，风险管理则产生于20世纪50年代的美国，其直接原因是美国一些大公司发生的重大经济损失使公司管理层意识到必须加强风险管理。然而，由于当时的市场化程度较低，企业经营环境相对简单，人们对风险的认识深度不够，因此风险管理主要涉及的是对企业经营效果具有负面影响的、只能给企业带来损失的纯粹风险。对于既可能给企业带来损失，又可能带来机会的投机风险，如股票、期货、外汇等则很少考虑。

20世纪80年代以来，随着信息和通信技术在社会经济生活中的日益重要，西方国家的市场化程度普遍提高，资本在国际之间的流动明显加快，市场竞争不断加剧，企业面临的经营环境不断趋向复杂。在这种背景下，以价格风险、利率风险、汇率风险等为代表的财务风险给企业的经营带来巨大威胁，迫使企业开始关注投机风险的管理，重新审视风险管理的内容和方法，特别是寻找有效防范财务风险的工具。由于利率和汇率等风险对金融企业的影响更为直接，加之金融产品伴随资本市场的发展不断创新，经营难度明显加大，因此，金融机构的风险管理意识相对超前，采取的风险防范措施也更加有力，并在实践中逐步形成了相对完整、系统的金融风险管理体系。

20世纪末21世纪初，全面风险管理的理念在企业开始形成，它是传统的纯粹风险管理与投机风险管理的有机结合。所面对的风险内容包括：国家宏观经济政策或行业政策改变导致企业所面临的政策风险；企业实施多元化经营和重组并购所面临的战略风险；企业在供应、生产和销售等经营活动中所面临的经营风险；企业在筹资、投资等财务活动中所面临的财务风险，等等。

全面风险管理是指围绕企业战略目标，在经营管理的各个环节贯彻执行风险管理的基本流程，建立完整的风险管理体系，培育良好的风险管理文化，为实现风险

管理的总体目标提供合理保证的过程和方法。这里的风险管理体系包括风险管理策略、风险管理组织机构、风险管理信息系统、企业内部控制系统和风险理财措施等。可以说，正是全球经济一体化使大型企业尤其是跨国公司面临的风险种类日益增多，风险损失不断加大，管理难度日趋复杂以及企业管理者风险意识全面加强，由此促成了全面风险管理的产生。

（三）风险管理与内部控制的关系

与《内部控制——整合框架》相比，风险管理整合框架不仅在构成要素方面更加详细具体，而且在目标方面更加全面系统。从层次上看，风险管理整合框架认为风险管理的目标不仅包括高效利用企业资源的经营目标、保证信息可靠的报告目标和符合相关法律法规的合规性目标，而且包括层次更高的、与企业使命相关联并支撑其使命的战略目标。企业的风险管理不仅针对前三类目标的实现过程，而且应用于企业的战略制定阶段。从范围上看，风险管理整合框架不仅将“财务报告的可靠性”扩展为“报告的可靠性”，涵盖了企业的财务报告和非财务报告，而且认为企业所有的内部报告和外部报告都应当纳入其中。正因为此，一些学者认为应当将“风险管理整合框架”作为内部控制理论发展的第五个阶段，并围绕这一命题开展内部控制的理论研究和实践检验。

我们认为，企业风险管理整合框架的出台虽然对内部控制产生了重大影响，并强化了风险管理理念，但并没有脱离《内部控制——整合框架》。因为风险管理的主要目的是及时发现企业经营过程中存在的风险，科学预测风险可能产生的影响，有效控制风险可能造成的损失。而实施内部控制的重要目的之一就是防范风险，可以说，内部控制实质上就是企业实施的风险管理，已经涵盖了风险管理的基本内容。企业的风险越大，越有必要采取有力的内部控制措施。任何一个企业，只有建立健全内部控制制度，才能保证经营活动的安全运行，有效防范和控制风险；只有不断强化内部控制，才能有效提高全体员工特别是处于关键岗位的中、高层管理人员的风险意识。可以说，强有力的内部控制是做好风险管理的基础，是企业防范风险的经常化手段和运行措施，而风险管理只是对现代信息技术和高度市场化环境下内部控制目标的强化。

从巴塞尔委员会《银行业组织内部控制系统框架》中“董事会负责批准并定期检查银行整体战略及重要制度，了解银行的主要风险，为这些风险设定可接受的水平，确保管理层采取必要的步骤去识别、计量、监督以及控制这些风险”的规定中，我们也可以看出，风险管理的内容已被纳入《内部控制——整合框架》之中。因此，我们不同意将风险管理整合框架作为内部控制理论发展的独立阶段，而主张将其作为内部控制理论的前沿问题和发展动态进行深入系统的研究。这一主张与风险管理整合框架中“风险管理框架没有也不打算取代内部控制框架”的观点是一致的。

但必须承认，内部控制和风险管理各有侧重。内部控制侧重制度层面，一般通过建立健全规章制度规避风险，而风险管理更注重交易层面，一般通过市场化的自

由竞争或市场交易规避风险，典型的风险管理关注特定业务中与战略选择或经营决策相关的风险与收益的比较。

纵观内部控制理论的发展历程，可以得出如下结论：

第一，内部控制是社会经济发展到一定阶段的产物，内部控制的完善程度取决于社会经济的发展水平，有效的内部控制制度可以保证和促进社会经济的健康稳定发展。

第二，内部控制的内容随着企业对外满足社会需要，对内强化经营管理而不断地丰富和发展。作为现代企业管理的重要手段，内部控制的内涵日益丰富，外延不断扩大。内部控制的范围覆盖了企业的各个方面，涉及的部门包括董事会、经理层和各个职能部门；涉及的人员上至董事长、总经理，下至普通职员；涉及的经营环节包括筹资、供应、生产、销售、分配、投资等；涉及的资源涵盖人力、财力和物力各个方面。

第三，内部控制已经不局限于企业的财务会计领域，而成为现代企业必不可少的一项经营管理制度。建立和完善内部控制制度，已经成为会计界、企业界和政府共同重视并认真解决的问题。

第四，内部控制的目标呈现多元化趋势。

第五，保证资产安全和会计信息真实是内部控制发展的主线，反映了内部控制与会计之间的“血缘”关系，会计控制是企业内部控制的核心。

● 1.2　内部控制的目标

内部控制目标是指企业实施内部控制所要达到的目的和要求。内部控制目标既是内部控制的终结目的，也是检验和衡量内部控制效率和效果的标准。

从理论上讲，现代企业的内部控制主体包括董事会、经理人、部门管理者和职工，内部控制目标因控制主体不同而存在一定差异。当以董事会为控制主体时，基于董事会成员兼有股东代表和企业经营决策者的双重身份，内部控制目标可以划分为对外目标和对内目标。对外目标是实现股东利益最大化或利益相关者利益最大化，对内目标是规范企业的经营活动、防范经营风险和财务风险、保护财产安全、保证会计信息的真实和完整。当以经理人为控制主体时，基于其代理人身份，内部控制的目标主要是完成各项受托责任，即董事会所设定的内部目标；当以部门管理者为控制主体时，由于部门管理者是经理人的受托人，也是企业各职能部门的负责人，所以内部控制的目标主要是完成经理人下达的各项责任目标；当以职工为控制主体时，由于职工处于企业委托代理链条的底层，所以内部控制的目标主要是认真履行其岗位责任。

从实践来看，以董事会为主体的内部控制处于内部控制体系的最高层次，因此，董事会的内部控制目标实质上也就是其他控制主体的终极控制目标。按照这一思路，企业的内部控制目标应当设定为五个：一是保护企业各项资产的安全和完